

O que é política social?

Aline Zambello¹

Existe certa dificuldade na definição do alcance da política social devido à pluralidade de ações e intervenções neste campo que, ao longo do tempo, foram transitando entre as diversas áreas de conhecimento e variaram segundo o momento histórico, sendo importante, portanto, fazer uma breve imersão no significado associado ao que é social.

Destacamos duas dimensões que parecem guiar as primeiras significações: a primeira apresenta o social como aquilo presente na sociedade, mas que não é da ordem econômica. Ou seja, o resíduo que sobra quando se exclui os fenômenos econômicos, onde a classificação de uma investigação se dá pela separação do que é puramente econômico (entendido também como primordial) daquilo que sobra da explicação, o social. A segunda está associada com a noção de bem-estar humano em uma perspectiva assistencial ou humanista com enfoque na dignidade humana, caridade ou misericórdia. Ou seja, ações que incorporam uma dimensão assistencialista de cobertura imediata. (DEMO, 1978).

Autores como Althusser avançaram nesse debate onde social e econômico são interdependentes. Ainda que o econômico esteja em posição de destaque, o social atua como fator sobre determinante da explicação.

A relação entre economia e o social não foi abandonada no período mais recente. Após a Segunda Guerra Mundial, a literatura aponta o período como o da emergência do Welfare State, adotada por diversos Estados como forma de atuação no sentido de amenizar os efeitos da acumulação capitalista.

¹ Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política DCP-Unicamp. Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPol/UFSCar) e bacharel em Ciências Sociais pela UFSCar.

O estudo clássico de Esping-Andersen (1991) aponta que a saída dada pelo *Welfare State* ocorreu a partir da condição histórica em que se encontrava o avanço do capitalismo em relação às condições da classe proletária. Nesse sentido, a emergência de indústrias monopolistas distribuía mal-estar à classe proletária ao buscar maiores taxas de lucro e, vislumbrando as dificuldades em manter o conjunto desse sistema em funcionamento, a implementação de políticas de *welfare* seria capaz de amenizar os conflitos gerados pelo modo industrial de produção, cabendo ao Estado conduzir o conjunto dessas ações.

A abordagem mais recorrente sobre um Estado de Bem-Estar leva em consideração a desmercadorização das pessoas, ou seja, a garantia da sobrevivência dos indivíduos se daria para além do oferecimento da força de trabalho no mercado. O Estado assume a função de garantir aos cidadãos os requisitos básicos para que, ao se encontrarem desamparados pelo mercado, possam, de qualquer forma, sobreviverem, conforme aponta Draibe (1990, p. 2-3):

“Por *Welfare State* estamos entendendo, no âmbito do Estado capitalista, uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de educação saúde, previdência social, integração e substituição da renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e do salário da economia, afetando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora.”

Os diversos autores que estudaram a questão do *Welfare State* divergem quanto aos instrumentos que deveriam ser utilizados na constituição do Estado de providência. Há quem considere apenas as políticas de previdência como instrumento necessário para promoção do bem-estar. Outros apontam uma rede mais complexa de ações, instrumentos e políticas disponíveis para o conjunto total da população como condição básica.

Ainda que o conjunto de estudos sobre o Estado protetor tenha se movimentado na direção de uma matriz de diferentes formas assumidas – para além dos programas social-democratas no pós-guerra para uma gama de diferentes formas de atuação estatal na comparação dos diversos processos históricos envolvidos – ainda soa estranho a associação de um Estado de Bem-Estar social no Brasil (DRAIBE, 1989).

Em relação às políticas sociais no Brasil, podemos dividir alguns períodos importantes baseados nos trabalhos clássicos de Draibe (1989) e Santos (1979):

Até 1930, a legislação existente não traz um tratamento para o “problema social” dado que ainda não se apresentava como tal. Também há que se considerar que nesse período entendia-se que o mercado estaria distribuído entre os capacitados. A desigualdade inerente aos cidadãos considerados “fracassados” não estaria no rol de atuação estatal.

O processo de industrialização, a partir dos anos 1930 (marco inicial das políticas sociais), alterou essa percepção trazendo a reboque um novo elemento social, o operário urbano. No período 1930-1943 há a regulação e institucionalização de institutos de aposentadoria baseadas em grupos de trabalhadores. Determinadas profissões (reconhecidas e regulamentadas) possuíam um instituto que garantiria elementos previdenciários para os associados, ou seja, trabalhadores formais, sendo o ponto importante desse período a consolidação das leis trabalhistas. Nesse momento também são centralizados no governo federal a estrutura burocrática e políticas de saúde e educação.

Entre 1943 e 1964 ocorreu uma expansão fragmentada e seletiva da cobertura dos instrumentos de proteção social. Outros grupos de trabalhadores são incorporados na previdência, ao mesmo tempo em que há um crescimento de políticas com características de massa.

Durante o período autoritário-militar houve a consolidação institucional das políticas sociais com a criação do sistema de previdência social (tanto o antigo INPS quanto órgãos assessores como o Dataprev), bem como políticas de incentivo à habitação, como o BNH, que conseguiram consolidar institucionalmente essas políticas e expandir a cobertura até a década de 1970, com a crise do modelo nacional-desenvolvimentista e o fim do regime militar. As décadas de 80 e 90 foram consideradas de reestruturação e estagnação das políticas sociais pela atuação nefasta de um interregno neoliberal e articulação Estado e mercado (SILVA, YAZBEK E GIOVANNI, 2008).

A partir dos anos 2000 encontramos uma conjuntura favorável no contexto econômico e a ascensão no poder executivo federal de um projeto novo desenvolvimentista (CEPÊDA, 2012) que possibilitou a emergência de um novo conjunto de políticas sociais importantes para a população.

Nesse contexto, se inserem novas pautas para política social. De um lado essas políticas podem ser entendidas como garantidoras de itens necessários à sobrevivência substancial, como no caso das políticas de transferência de renda e da previdência social (tanto no âmbito da aposentadoria como nas ações voltadas à proteção do trabalhador). Mas, também incorporam uma série de ações ligadas ao reconhecimento cultural de minorias como, por exemplo, a valorização de comunidades de origem quilombola e indígenas e o reconhecimento do nome social de travestis.

Também podemos analisar políticas sociais associando o lugar que elas ocupam enquanto potencial de resultados, ou seja, políticas de proteção social e políticas orientadas à promoção social. A proteção está orientada a resguardar os indivíduos do mal-estar trazido pela sociedade de mercado como desemprego, velhice, morte do provedor e outros. A segunda está ligada à garantia mais equitativa de acesso a recursos escassos (IPEA, 2011). No debate entre políticas sociais e Estado de Bem-Estar, Draibe (2003) indica que houve uma rotação na qual a relação entre política econômica e política social sai da

demarcação de gasto social – necessário para o conjunto da população, mas ainda assim um gasto - para a dimensão da política social como promotora do crescimento econômico, dando *status* de investimento. Assim, a promoção social estaria vinculada à uma dimensão de desenvolvimento, pois além de garantir bem-estar, proporciona desenvolvimento econômico. A educação é um exemplo importante. No estudo do IPEA (2011), a comparação entre diversas áreas de política social (saúde, habitação e educação), a educação desponta como aquela que mais devolve retorno financeiro em relação às outras modalidades. Como resultado desse estudo verificou-se que, no Brasil, a cada um real investido em educação (juntando-se todos os níveis) há o retorno de um real e oitenta e cinco centavos no Produto Interno Bruto (PIB).

Essa dimensão de classificação das políticas é importante. No entanto, os estudos sobre política social não param aí. Hoje há diversas abordagens possíveis para se fazer o estudo de uma política social. Desde abordagens histórico-descritivas, passando pelos estudos de impactos e modelos econômicos até os estudos mais clássicos de políticas públicas, que vão desde a abordagem de como um problema público se torna público, passando pelos mecanismos de sua institucionalização até o levantamento e mensuração dos seus efeitos no conjunto da sociedade.

A pluralidade de abordagens aponta para uma grande diversificação de possibilidades, temas e campos de estudo possíveis. É essa pluralidade de temas, abordagens e metodologias que buscamos apresentar neste dossiê.

O artigo de Adalberto G. Back, intitulado “*Política Nacional de Proteção e Defesa Civil: avanços e limites na prevenção de desastres*”, traz como contribuição uma discussão importante sobre a forma de institucionalização dessa política e a combinação de atuação federativa voltada à prevenção de desastres. O estudo também faz uma descrição do histórico, apontando que, ainda que haja uma boa estruturação, definição clara de objetivos de cada ente

federativo e linhas de repasse, ainda há uma clara subutilização do potencial de atuação em relação à prevenção.

Já o artigo de Pablo Nunes, classificado nos estudos de *agenda setting*, busca identificar a atuação da mídia em relação a atores vinculados às políticas de pacificação. Intitulado “*Segurança pública e política no Rio de Janeiro: os atores políticos da pacificação*”, o texto aponta de que forma um veículo de informação construiu a imagem do então secretário de segurança pública e o governador do estado a partir de notícias e entrevistas.

Uma discussão importante sobre atuação de grupos de interesse é trazida pelas autoras Caroline de Souza Frassão e Livia Yuri de Queiroz Enomoto, no artigo “*A atuação de grupos de interesse como parte do processo democrático: o caso do projeto de lei de crimes cibernéticos*”. As autoras apontam como grupos de interesses foram se incorporando ao longo do debate sobre o projeto de lei n. 84/1999, indo do governo e setores bancários a grupos de segurança virtual e ativistas cibernéticos. Também avaliam que tipo de ideias circulavam entre esses atores no contexto da discussão do projeto de lei.

O artigo de Cristiano Cardoso de Almeida, sob o título “*Baixa efetivação do decreto municipal do uso do nome social por travestis e transexuais em Caruaru/PE*”, apresenta uma discussão sobre a importância do uso de nomes sociais por travestis e transexuais para a composição de uma cidadania completa. Atrelada a essa necessidade está um arranjo estatal que, de alguma forma, conseguiu implementar a política associada a essa demanda, mas que, de fato, não se verifica na realidade, tanto pela falta de informação dos grupos alvo da política quanto pelo desconhecimento do setor público.

A autora Ingrid Cristine Rodrigues Nascimento, que contribuiu com o artigo “*A institucionalidade da temática racial no desafio das políticas públicas por meio do Plano Municipal de Promoção à Igualdade Racial na cidade de São Paulo*”, descreve como o documento foi construído de forma colaborativa entre setores da gestão municipal, fazendo parte de um movimento de alcance

nacional. Também aponta as dificuldades e os problemas encontrados em colocar em funcionamento o plano que não foi traduzido em realidade.

No artigo “*Ciências Sociais em diálogo: um estudo sobre as instituições e a mudança econômica*”, do autor Adilson Vagner de Oliveira, é apresentada uma discussão do ponto de vista teórico do papel das instituições no desenvolvimento econômico a partir do potencial de atuação nos comportamentos sociais que estimulariam o crescimento econômico e a modernização política. Associado a esse movimento, o autor também propõe a importância de atuação em conjunto dos diversos campos que constituem as ciências sociais para uma melhor compreensão do fenômeno social.

O artigo de Beatriz Rey, “*Horizontal social movements and agenda-setting: evidence from Brazil*” contribui com o debate de como temas passam a compor uma agenda pública e como movimentos sociais horizontais contribuem nesse processo. Para isso utilizou o caso empírico das manifestações ligadas ao Movimento Passe Livre (MPL) ocorridas em junho de 2013 e a atenção dada pela mídia. A autora aponta a importância desses estudos para compreender como movimentos não hierarquizados e centralizados conseguem inserir demandas no debate público.

O artigo de Mahrkuh Doctor “*From neo-corporatism to policy networks in Brazil: the case of lobbying for port reform*” contribui com uma importante reflexão sobre os tipos de relações existentes entre Estado e estruturas corporativas, e como essas estruturas se organizam em rede de forma a obter impacto na produção de políticas públicas. A autora apresenta o caso brasileiro da Confederação Nacional das Indústrias (CNI) na política de portos a partir da análise de constituição de redes.

Por fim, entendemos que na atualidade há uma pluralidade de estudos focados nas políticas sociais recentes em suas mais diversas temáticas, metodologias e enfoques, demonstrando a multiplicidade de ações que vem sendo idealizada e implementada nesse campo.

Referências bibliográficas

CEPÊDA, Vera Alves. (2012). Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo - um balanço histórico. *Estudos Avançados*, v. 26, n. 75.

DEMO, Pedro. (1978) *Desenvolvimento e política social no Brasil*. Brasília: Tempo Brasileiro.

DRAIBE, Sônia. (2003). A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, v.16, n.02.

_____. (1989). As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas. In: IPEA/IPLAN. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA/IPLAN.

_____. (1989). O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo, ANPOCS/Vértice, pp. 13-61.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. As Três Economias Políticas do Welfare State. *Revista Lua Nova*, n. 24, pp.85-116.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. (2011). Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. *Comunicados IPEA*, Brasília, v. 75.

SANTOS, Wanderley Guilherme. (1979). *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Campos.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. (2008). *A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez.